

# Befolkningsramar som styrmedel i ortspolitiken

## 1. Ortspolitikens mål och medel

1.1 Effekter av ortspolitiken på lång sikt  
Att uppnå en jämnare befolkningsfördelning var ett av målen för regionalpolitiken i Sverige under 70-talet. Det hade skett en mycket snabb urbanisering under efterkrigstiden till följd av strukturrationaliseringarna inom näringslivet. Delar av glesbygden avfolkades när främst ungdomar sökte sig till städerna för att få utbildning och arbete. Med hjälp av regionalpolitiken skulle denna för glesbygden negativa befolkningsutveckling brytas. Detta skulle uppnås med en genomgripande statlig styrning genom regionalpolitiskt stöd, samt med detaljerade riktlinjer för hur kommunernas planering och ortspolitik skulle utformas.

Syftet med denna artikel är att diskutera eventuella effekter som ortspolitiken har fått för befolkningsfördelningen på lång sikt. Har den regionala befolkningsfördelningen – som avsikten var – påverkats i någon större utsträckning? Har ortspolitiken bidragit till att befolkningsströmmarna från glesbygd till tätorter har stannat upp, eller är det andra faktorer som påverkat ortsutvecklingen? Avsikten är att med några fallstudier som grund analysera om denna politik lett till några påvisbara resultat.

Material till undersökningen har samlats in genom litteraturstudier, sammanställning och bearbetning av befolkningsstatistik samt genom intervjuer med personer som varit aktiva i samband med utformningen av regionalpolitiken. En enkät har också skickats ut till ett urval tjänstemän verksamma vid länsstyrelser och som varit med om att försöka genomföra regionalpolitiken. Jämförelser med en tidigare utvärdering av ortspolitiken är en annan viktig utgångspunkt. I artikeln kommer avsikterna med den regionalpolitiska propositionen från 1972 att beskrivas, en teoribakgrund att disku-

teras, därefter presenteras befolkningsutvecklingen i de aktuella tätortsområdena och jämförs med de regionalpolitiska målen. Avslutningsvis behandlas hur möjligheter till regionalpolitiska insatser utnyttjades i samband med ortspolitiken genomförande och vilka effekter som uppnåddes.

## 1.2 Bakgrund

Riksdagen beslutade 1972 att anta propositionen "Regional utveckling och hushållning med mark och vatten" (1972:111). Propositionen innehöll bl a en precisering av de regionalpolitiska målen, befolkningsramar för tiden fram till 1980 samt en plan för utveckling av den regionala strukturen. Den innebar en genomgripande statlig styrning genom regionalpolitiskt stöd, men också detaljerade riktlinjer för hur kommunernas planering och ortspolitik skulle utformas.

Grunden för den regionalpolitik som vi känner från 1970-talet i Sverige lades dock långt tidigare. Redan på 40-talet hade idéer väckts om att stödja och utveckla vissa tätorter som motvikt till de växande storstadsregionerna. Begreppet "harmoniska regioner" myntades för att beskriva de förslag om riksplanering och lokaliseringspolitik som fördes fram (Clason 1982). Dessa ideal fick dock inget genomslag i den praktiska politiken. Tvärtom så kan den regionalpolitik som faktiskt genomfördes årtiondena efter kriget karakteriseras som i högsta grad lönsamhets- och tillväxtbestämd (Elander 1991).

Regionalpolitik i egentlig mening började att utvecklas först 1959 med en utredning om lokaliseringsstöd. Resurserna som sattes in var inte obetydliga. Från 1965 till 1971 fick 130 företag lokaliseringsstöd. "Ingen ansökan om lokaliseringsstöd har hittills avvisats på grund av brist på medel" (Prop. 1972:111 s 12). Andra former av regionalpolitiskt stöd infördes också under 60-talet, tex kommunala skatteutjämningsbidrag och flyttningsbidrag. Men det var först i och med den regionalpolitiska propositionen 1972 som ett större grepp togs för att utforma en samlad strategi för den regionala utvecklingen i landet.

Under 1960- och i början av 70-talet kom politiken att präglas av tilltro till centraliserad planering, inte bara i Sverige. Statliga verk inrättades för att medverka till samhällsordningen, bl a Planverket och Naturvårdsverket. Under den här perioden fick också länsstyrelserna utökade uppgifter när den skiljningsplaneringen startade.

### 1.3 Den regionalpolitiska propositionen

Den regionalpolitiska propositionen kom populärt att kallas för "Sverigeplanen" på grund av att den statliga planeringen här gavs betydande spelrum för att lösa viktiga samhällsfrågor på ett rationellt och övergripande sätt (Wittrock och Lindström 1984). Förutom regionalpolitiska ställningstaganden innehåller propositionen också förslag till fysisk riksplanering, med riktlinjer för markanvändningen i stort. Den fysiska riksplaneringen har utförligt behandlats av Håkan Forsberg (1989; 1992) och kommer därför inte att beskrivas vidare här. När jag fortsättningsvis talar om propositionen avser jag därför den del som omfattar regionalpolitiken i första hand.

Befolkningsflyttningarna från glesbygd till tätorter och från skogslän till storstadsområden ansågs leda till regional obalans vilket i sin tur kunde innebära välfärdsförluster för invånarna. Målet med regionalpolitiken var att utjämna de regionala skillnader som uppstått genom omflyttningarna. Ett av de medel som skulle användas var länsplaneringen. 1964 antogs en förordning om länsplanering i riksdagen. Meningen var att en fullständig länsplanering med planeringsunderlag och länsprogram skulle genomföras vart femte år. Därmed skulle årliga länsrapporter följa upp planeringsramarna (Magnusson 1980 s 44).

Den regionalpolitiska propositionen innebar att de regionalpolitiska målen preciserades jämfört med tidigare. Befolkningsramar infördes till och med 1980. Dessutom redovisades mål för utveckling av den regionala strukturen. För att underlätta åtgärder av regionalpolitisk karaktär klassificerades landets större tätorter i olika typer – storstadsområden, pri-

mära centra, regionala centra och huvudorter (kommuncentra). Ortsklassificeringen syftade till att aktivt styra befolkningsomflyttningar inom länen för att motverka flyttningar till storstadsregionerna. Det var en väsentlig förstärkning av samhällets inflytande som innebär att "... ekonomiska krafter motverkas som strävar mot en koncentration av näringsliv och befolkning" (Prop.1972:111 s 17)

Utgångspunkten var att människor i olika delar av landet skulle tillförsäkras likvärdiga levnadsbetingelser, så långt detta var möjligt. För länen inom det allmänna stödområdet inriktades planeringen på en i stort sett oförändrad befolkning år 1980. Utanför stödområdet skulle inga speciella tillväxtfrämjande åtgärder sättas in men i storstadsområdena skulle tillväxten dämpas.

Länsstyrelserna var ansvariga för genomförandet av regionalpolitiken. Länsprogrammen fyllde en viktig funktion i detta sammanhang. I programmen användes prognoser för befolknings- och näringslivsutveckling som utgångspunkt för att ange befolkningsramar. Dessa ramar, med en minimi- och en maximinivå, skulle vara en vägledning för samhällsplaneringen, men var ej att betrakta som orubbliga mål. Frågan är dock hur dessa befolkningsramar uppfattades av länsstyrelser och kommuner. Ortsklassificeringen skulle vara en hjälp vid fördelning av resurser och för att kunna tillfredsställa servicebehovet vid olika befolkningsunderlag, förklarades i propositions-texten. Tröskelvärden för olika typer av service var ett medel för att prioritera åtgärder mellan olika orter.

Systemet med ortsklassificeringen byggde på principen att orters omland kan relateras till serviceutbudet. Genom att rangordna orter i ett ortssystem i storleksordning kan man erhålla en grund för att bedöma var lokalisering av service uppnår störst befolkningsunderlag, och därmed är mest motiverad ur samhälls-ekonomisk synpunkt. Kulturgeografer anlitas ofta för att ta fram underlag för regionalpolitiska ställningstaganden, däribland ortspolitik. De metoder som förespråkades hade sin grund i t ex rank-size-modeller och

centralortsteorin (Öhman 1991; Christaller 1933).

Ortsklassificeringen grundades på en teknisk och en politisk sida. Underlagsmaterialet i form av prognoser och inventeringar utgjorde ena halvan av förutsättningarna medan konsekvenserna för orter i olika ortstyper och de åtgärder som skulle knytas till dessa utgjorde den andra. Orter med spontan tillväxt och en differentierad arbetsmarknad skulle utgöra stödjepunkter för omgivande regioner och det var främst här, i primära och regionala centra, som de regionalpolitiska insatserna skulle ske.

I samband med en remiss av förslaget var de flesta remissinstanserna positiva till ortsklassificeringen. Däremot önskade dock ca 20% av kommunerna en högre klassificering än vad länsstyrelsen föreslog. En länsstyrelse ansåg dock att ortsklassificeringen utgjorde en alltför grov planeringsteknik. Klassificeringen kunde uppfattas negativt och allvarligt påverka den spontana utvecklingen (Prop. 1972:111 s 476). Liknande betänkligheter mot att sätta upp regionala befolkningsmål anförde en forskare – Ragnar Bentzel – i en rapport. Han ansåg att strukturomvandlingen, som *”utgör tillväxtens starkaste drivkraft”* skulle hämmas.

#### 1.4 Erfarenheter från länsplaneringen

Vid utvärderingar av de första planeringsomgångarnas befolkningsramar visade det sig att dessa ofta var för högt satta. I samband med länsplanering -74 sänkte riksdagen befolkningsramarna jämfört med tidigare. Länsstyrelserna anpassade sig dock inte alltid till dessa sänkningar. Det fanns ett intresse hos kommunerna att erhålla *”tillfredsställande”* befolkningstal eftersom planeringen skulle gynna sådana orter som ansågs lämpliga för satsningar (Magnusson 1980 s 129). Vid remissen av länsprogrammen reagerade kommunerna vanligtvis på ett av två sätt om befolkningstalen inte stämde överens med de egna målsättningarna. Antingen ifrågasatte man de centrala målsättningarna eller prognoserna. Genom att påvisa brister i prognoserna kunde man erhålla ett argument att inte använda dessa som

underlag för planeringen. *”Vi har vår prognos och länsstyrelsen sin”* (Ibid. s 131). Det förekom ibland rena *”dragkampen”* om befolkningstalen med en i det närmaste absurd sifferexercis. En anpassning skedde ofta av befolkningstalen, men inte ända till den nivå som kommunen begärt. Man kan närmast tala om att kommuner *”förhandlade”* fram beslut som innebar höjningar i befolkningstalen (Ibid. s 135). Det blev i praktiken politiskt omöjligt att driva igenom befolkningsramar mot kommunernas vilja.

Efter regeringsskiftet vid valet 1976 ändrades ortspolitikens innehåll. De borgerliga partierna hade en mer decentralistisk inställning än sina socialdemokratiska föregångare. Utpekande av kommundelscentra sågs som ett led i detta strävande (Ibid. s 145). Kritik från bl a Kommunförbundet ledde också till att ortsklassificeringens betydelse minskade i sin helhet. Magnussons slutsats är att varken befolkningstalen eller ortsklassificeringen i praktiken kunde ligga till grund för resursfördelning och samhällsplanering i länen (Ibid. s 160). Enkät svar från kommuner och länsstyrelser på frågor om effekterna av länsplanering -74 understöder detta påstående. Drygt hälften av tillfrågade politiker och tjänstemän i kommunerna svarade att länsplanerna inte haft någon betydelse alls. Endast ca en tredjedel menade att planeringen hade haft positiv inverkan (Ibid. s 166). Positiva omdömen erhöles från små, retarderande kommuner och stora expanderande. I små expanderande kommuner var den negativa inställningen mest påtaglig.

När det gällde ortsklassificeringen var inställningen att de negativa effekterna översteg de positiva. Det var i allmänhet de gynnade orterna, dvs regionala och primära centra, som hade en positiv attityd. Inte heller på länsstyrelserna hade man särskilt uppskattande omdömen att komma med. Betydelsen av länsplaneringen i form av konkret genomförda åtgärder var liten, värdet låg i den ökade medvetenheten om övergripande frågor, ansåg man då (Ibid. s 172). Att notera är dock att ortsklassificeringen endast hade funnits i fem år vid

tidpunkten för utvärderingen. Vissa effekter kunde förväntas först på lång sikt.

Det är emellertid tydligt att länsplaneringen varit alltför översiktlig, och att bristen på konkreta åtgärder lett till en omfattande kritisk inställning till länsplaneringen från de inblandades sida. Här kan man konstatera att åtminstone synen på ortsklassificeringen förändrats i samband med att denna började tillämpas. I remissen som föregick antagandet av den regionalpolitiska propositionen var de flesta remissinstanser positiva. Orsakerna till denna omsvängning i attityder skall vi återkomma till längre fram.

Så här långt har jag beskrivit resultat från tidigare studier av ortspolitiken. Jag tänker nu fortsätta med att lägga fram en teoribakgrund och därefter tillfoga material från egna undersökningar innan analysen fortsätter.

## 2. En teoribakgrund

### 2.1 Planeringstraditioner

Regionalpolitiken, såsom den beskrivits här, präglas av en centralistisk värdesyn där staten kontrollerar de medel som behövs för att styra samhällsutvecklingen. För att mål som ekonomisk tillväxt, full sysselsättning och omfördelning av inkomster ska kunna genomföras engageras vetenskaplig expertis med förankring i olika ämnesområden. Det är en socialreformatorisk planeringstradition som haft en stark förankring i Sverige under efterkrigstiden (Elander 1991). John Friedmann betraktar denna tradition som central inom planeringsteorin (Friedmann 1987 s 87). Rötterna till planeringstraditionen kan sökas bl a i mellankrigstidens USA, där kritik mot finansmarknadens traditionellt starka ställning började växa fram. En möjlighet var att ge mer inflytande åt tekniker och att låta dem ta större ansvar för samhällets materiella välfärd. *"Here, then, was a call for national planning that would promote efficiency and welfare, even as it overcome the 'anarchy' of the market"* (Ibid. s 91).

Problem inom planering beskrevs huvudsakligen som tekniska, där det i princip gällde att finna lämpliga metoder för att påverka samhällsutvecklingen i önskvärd riktning. Tre funktioner ansågs väsentliga i planeringsprocessen: *koordinering, framskrivning* och *vetenskaplig analys*. Det system som förbereddes i USA under "New Deal" bar tydliga inslag av detta synsätt och av centrala direktiv med kontroll uppifrån i en hierarkisk modell (Ibid. s 94). Ett rationellt beslutsfattande på grundval av sakligt övervägda ställningstaganden lyftes fram som en motsats till den irrationalitet som det kapitalistiska systemet uppvisade.

Under 1960-talet utvecklades planeringsmetoderna mot något som John Friedmann kallar "policy analysis" (Friedmann 1987). Från den socialreformatoriska skolan bibehölls synsättet att samhällets funktioner bäst kunde beskrivas i hierarkisk form. Systemteorin tillfogades för att avbilda samhälleliga processer. Det var öppna system som avsågs, påverkbara av omgivningen. Med hjälp av kvantitativ analys skulle brister i systemet upptäckas och åtgärdas. *"... was a shared belief that, first, the objective methods of science could and, indeed, should be used to make policy decisions more rational and second, that more rational decisions would materially improve the problem-solving abilities of organizations"* (Friedmann 1987 s 139).

Med rationalitet avses i detta sammanhang beslutens lämplighet i förhållande till samhällets uttalade mål, exempelvis för välfärdens fördelning. Om vi antar att den totala välfärdens ökar med en jämnare befolkningsfördelning jämfört med en koncentrerad, kan ortspolitiken motiveras utifrån rationella föresatser. Resonemanget förutsätter dock att förloppet (flyttningar från omland till storstadsområden) kan isoleras och objektivt analyseras med avseende på orsak och verkan, om planeringsåtgärder ska kunna användas för att påverka en icke önskvärd förändring. Mot denna bakgrund blir tankarna bakom ortspolitiken klarare. Ortspolitiken genomfördes för att rätta till obalanser i ortssystemet och på så sätt uppnå jämvikt mellan storstadsområden och resten

av landet. Rationalitetstänkandet ger därvid uttryck för en önskan om samhällelig kontroll med antaganden om att hushåll och företag låter sig styras av vidtagna åtgärder.

Den svenska bostadspolitiken under efterkrigstiden kan ses som det mest tydliga exemplet på rationellt planeringstänkande som främst kommit till uttryck i miljonprogrammets förortsbyggande. Folke Kristensson vid Handelshögskolan i Stockholm var den person som kanske framför allt kom att materialisera ideologin bakom "policy analysis" i Sverige under 1960-talet (Kristensson 1967). Detta gav sig bl a uttryck i Stockholms regionplanering som vid den här tiden var starkt expansiv.

Den hierarkiska, tekniskt inriktade planeringsstrukturen var dock ganska okänslig för synpunkter underifrån, vilket inte minst exemplen från länsplaneringen visar. Genom att så få resultat av länsplaneringen kunde påvisas tappade modellen i tilltro och kom senare att ersättas av andra normer för planering.

Systemet med GPF (Gemensamma planeringsförutsättningar) i kommuner som introducerades av Planverket 1974 var avsett att fungera som underlag för länsplaneringen, men blev också ett hjälpmedel för kommunerna själva. GPF utarbetades av tjänstemän i kommunen och innehöll beskrivningar av resurser i kommundelar och orter, vilket kunde fungera som grund för beslut om kommunala investeringar, bl a i bostadsbyggande och i samband med utveckling av kommunal service. I GPF presenterades ofta kommunernas egna befolkningsprognoser som kunde jämföras med länsplaneringens befolkningsramar. Med hjälp av GPF kunde också planeringskompetensen höjas och starkare argument resas från kommunernas sida gentemot den statliga planeringens initiativ. GPF fick därför en betydligt starkare förankring i kommunerna än länsplaneringen i övrigt, men användes i första hand som ett instrument för den lokala kommunala planeringen.

**2.2 Att påverka befolkningsutveckling**  
Att genom planering påverka befolkningsutveckling i en region förutsätter att det finns metoder som är tillämpbara och att samhället förfogar över medel som kan användas för detta ändamål. Regionalpolitiken bygger på en kombination av "piskan och moroten", dvs att uppmuntra hushållens flyttningar och företagsetableringar i en trakt medan åtgärder kan vidtas för att motverka spontan utveckling i en annan trakt. För att göra det mer intressant för hushållen att bosätta sig utanför storstadsområdena krävs också att hushållen själva värderar detta högt av andra skäl. Den sk "gröna vågen" som inträffade på 70-talet, med flyttningar till glesbygd som följd, var sannolikt både ett resultat av ökade sysselsättningsmöjligheter i glesbygd – alternativt pendlingsmöjligheter – och ändrad värderingar hos befolkningen som innebar att boende i naturnära läge prioriterades högt (Nyström 1990).

Att isolera enskilda faktorer som kan tänkas påverka befolkningsfördelningen kan dock vara mycket vanskligt. Enligt Borgegård, Håkansson och Malmberg (1995) finns det en rad olika teoretiska perspektiv som har tillämpats för att studera befolkningsförändringar i geografiskt perspektiv. Demografiska komponenter, ekonomiskt-geografiska förhållanden, socio-ekonomisk struktur, attityder och befolknings-policy är de viktigaste. Betydelsen av dessa faktorer beror delvis på det tidsperspektiv som studeras. Strukturella förändringar har i allmänhet betydelse främst på lång sikt, medan exempelvis regionala variationer av ekonomiska förhållanden samt attityder är viktigare på kort sikt.

Med befolknings-policy menas välfärdspolitik i form av t ex socialpolitik och regionalpolitik. Olika faktorer kan bidra till eller motverka beslut om flyttning, men vad som slutgiltigt avgör hushållens ställningstagande kan vara svårt att avgöra. I studier av lokala tätortssystem har jag valt att applicera ett aktörsperspektiv, där utgångspunkten för analysen är såväl områdesspecifika egenskaper som egenskaper hos hushåll och företag (Nyström 1994). Egenskaper som kan verka attraherande eller repellerande – enskilt eller tillsam-

mans – i samband med ett lokaliseringsbeslut. Hushållet och företaget är därvid två olika aktörer som fattar beslut om att stanna eller flytta oberoende av varandra, men där den enes beslut också påverkar den andre partens lokaliseringsförutsättningar.

Vad vi kan anta är emellertid att effekterna av t ex infrastrukturella satsningar står i proportion till förekomst och omfattning av positiva utvecklingsegenskaper i respektive område. Det torde också ha betydelse vilken omfattning insatserna har som sätts in för att påverka områdesstrukturen. Regionalpolitiska insatser som fördelas över ett stort antal mottagarorter torde ha mindre utsikt att lyckas än om satsningen sker mer koncentrerat, till ett fåtal orter.

Det är troligt att brister i strukturella avseenden i mycket begränsad utsträckning kan planeras bort. En medveten ortspolitik kan i första hand ha indirekta effekter på tätortssystemets attraktivitet, möjligen med undantag för investeringar i infrastruktur. Förväntningarna på vad som kan åstadkommas med en statligt styrd ortspolitik bör med andra ord vara ganska lågt ställda.

Slutsatser om ortspolitikens effekter (enligt ovan), som grundar sig på studier kring 1980, visar att det är mycket blygsamma resultat som uppnåtts. Är dessa slutsatser fortfarande giltiga, eller kan man idag påvisa andra effekter av ortspolitiken?

För att försöka besvara denna fråga kommer jag att göra jämförelser mellan länsplaneringens mål och den faktiska befolkningsutvecklingen i två län, Kopparbergs och Värmlands län, samt redovisa resultat från några intervjuer och en enkät till aktiva länsplanerare.

### 3. Plan och verklighet

#### 3.1 Länsprogram 1974 och planeringstal 1980 – en jämförelse mellan Kopparbergs och Värmlands län

De planeringstal som angavs för län och kommuner i den regionalpolitiska propositionen

1972 kom att revideras vid länsplaneringen 1974. Även ortsklassificeringen som införts 1972 sågs över. En ytterligare nivå, kommun-delscentra lades till i ortssystemet. Därigenom hade ortssystemplaneringen genomlevt två omgångar och kunde förväntas ha fått en mer stabil karaktär än i samband med att modellen först introducerades. Det är därför rimligt att välja länsprogram 1974 som utgångspunkt för en jämförelse med den faktiska befolkningsutvecklingen för år 1980 och 1990. De planeringstal som angavs för län och kommuner 1980 får betraktas som en målsättningsfolk-mängd som – speciellt beträffande orter med en hittillsvarande negativ befolkningstrend – förutsatte ganska betydande regionalpolitiska insatser för att kunna uppnås. För primära centra med spontan tillväxt kom planeringstalen att bli mer anknutna till prognostal eftersom det inte fanns någon avsikt att hindra tillväxt utanför storstadsregionerna. Planeringstal mot år 1990 – som också angavs i länsplanering 1974 – var inte officiellt antagna som mål utan kan snarare betraktas som ungefärliga riktpunkter.

För jämförelserna har Kopparbergs och Värmlands län valts ut helt enkelt därför att de representerar olika utvecklingstendenser för befolkningen och har ett geografiskt läge i landet och en näringsstruktur som gör att strukturella problem kan förväntas påverka befolkningsutvecklingen.

#### 3.2 Värmlands län

Den ortsklassificering som länsstyrelsen föreslog 1974 innebar att sex regionala centra pekades ut förutom det primära centret Karlstad. Två av dessa centra utgjordes av Torsby och Hagfors i norra Värmland, orter som fått vidkännas nedgångar i befolkningstalen under 1960-talet. I dessa orter var de regionala funktionerna begränsade och den regionalpolitiska planeringen borde inriktas mot att åstadkomma en stabilisering av befolkningsutvecklingen enligt länsstyrelsen. I korta drag bedömde man att östra och västra delarna av länet kunde förväntas få en i stort sett oförändrad befolkning, medan de norra länsdelarna troligen

Tabell 1. Planeringstal och faktisk befolkningsutveckling kommuner i Värmlands län.

Ort	Planeringstal 1980	Befolkning 1980	Planeringstal 1990	Befolkning 1990
Kristinehamn	28000-29100	26977	28100-29300	25865
Storfors	5500-5700	5508	5900-6100	5299
Filipstad	15200-15800	14606	15200-15800	13341
Karlstad	74600-77800	74068	76400-79600	76467
Hammarö	11300-11700	12129	11900-12500	13468
Kil	9800-10200	11171	10500-10900	12221
Forshaga	11100-11500	12019	11800-12200	11913
Grums	10800-11200	10805	11100-11500	10274
Säffle	19800-20500	18985	20100-20900	17979
Årjäng	9600-10000	9805	9800-10200	10235
Eda	9200-9600	9518	9400-9800	9555
Arvika	26800-28000	26891	26900-28100	26887
Sunné	13100-13700	13344	13100-13700	13564
Torsby	15200-15800	15601	15200-15800	15105
Hagfors	17500-18300	17511	17100-17900	16121
Munkfors	5500-5700	5132	5500-5700	4816
LÄNET	283000-294600	284070	288000-300000	283110

Källor: Länsplanering 1974 och SCB befolkningsstatistik.

skulle fortsätta att minska. Den centrala delen av länet – runt Karlstad – bedömdes få en relativt kraftig befolkningsökning (Länsplanering i Värmlands län 1974).

Målsättningstalet för länet 1980 var 288.800 personer. Det faktiska befolkningstalet kom att hamna på 284.000 invånare, alltså under angivna mål men fortfarande inom den nedre delen av det intervall som angavs. Av olika kommuner i länet uppvisar Filipstad, Kristinehamn, Munkfors, Säffle och Karlstad en befolkningsutveckling som ligger under det nedre intervallet i länsprogram 1974, medan Forshaga, Hammarö och Kil haft en befolkningsutveckling som ligger över planeringsintervallet. Övriga kommuner hamnar inom befolkningsintervallet, flera dock nära den undre gränsen (bl a Torsby).

År 1990 hade länets befolkningstal minskat med ytterligare nästan 1000 invånare och låg nu på 283.100 personer. Planeringsintervallet 1990 angavs till 288.000-300.000 invånare, en nivå som definitivt inte uppnåtts. Av kom-

munerna är det denna gång Storfors, Munkfors, Filipstad, Hagfors och Säffle som utvecklats sämre än planerat. Torsby ligger strax under angivet planeringsintervall – här har dock en stabilisering av befolkningen kunnat iaktas. Kommunerna Kil och Sunne är de enda som haft en mer positiv befolkningsutveckling än beräknat, övriga ligger inom angivet planeringsintervall, flertalet dock i underkant av intervallet (se tabell 1).

### 3.3 Kopparbergs län

Länsstyrelsen i Kopparbergs län föreslog inga ändringar på den av 1972 års riksdag fastställda ortsklassificeringen vid 1974 års planeringsomgång. I enlighet med nya anvisningar kompletterades dock Ortsstrukturen med kommundelscentra.

Målsättningstal för länet 1980 angavs till 286.300 och för år 1990 till 288.300. En beräknad nettoinflyttning på ca 6500 personer krävdes för att uppnå målsättningen 1980.

Tabell 2. Planeringstal och faktisk befolkningsutveckling kommuner i Kopparbergs län.

Ort	Planeringstal 1980	Befolkning 1980	Planeringstal 1990	Befolkning 1990
Avesta	28200-30000	26376	28500-30300	24832
Borlänge	47000-50000	46794	49000-52500	46671
Falun	47000-50000	50597	48200-51200	53748
Gagnef	8600-9200	9842	8600-9200	10453
Hedemora	16300-17300	17063	16000-17000	16855
Leksand	12200-13000	13572	11900-12700	14805
Ludvika	33200-35200	31695	33300-35300	29421
Malung	12200-13000	11971	12000-12800	11605
Mora	17500-18500	19376	17500-18500	20549
Orsa	6700-7100	7354	6500-6900	7351
Rättvik	10600-11200	11194	10300-10900	11345
Smedjebacken	13000-13800	13389	13000-13800	13282
Säter	9700-10300	10874	9700-10300	11896
Vansbro	8400-8900	8523	8200-8700	7901
Ålvdalen	8300-8800	8348	8100-8600	8353
<b>LÄNET</b>	<b>278900-296300</b>	<b>286968</b>	<b>280800-298700</b>	<b>289067</b>

Källor: Länsplanering 1974 och SCB befolkningsstatistik

De kommuner som yttrade sig över länsstyrelsens förslag till planeringstal var samtliga av den uppfattningen att länsstyrelsens förslag borde vara högre i den egna kommunen. Mora kommun ifrågasatte exempelvis länsstyrelsens metod att se planeringstalen som åter speglingar av förslagen beträffande arbete och service och därmed reducera målsättningarna för totalbefolkningen till en andrahandsfråga. Kommunernas förslag till höjning av planeringstalen som grundades på en annan uppfattning om den spontana näringslivsutvecklingen avvisades av länsstyrelsen som höll fast vid de angivna planeringsintervallen (Länsplanering i Kopparbergs län 1974).

Jämförelsen mellan planeringstalen och det faktiska utfallet 1980 visar att totalbefolkningen nära nog exakt överensstämmer med länsstyrelsens bedömning som gjordes i länsprogram 1974. Däremot föreligger avvikelser när det gäller individuella kommuner. Kommuner som Avesta, Borlänge och Ludvika – alla utpräglade industriorter – hamnar under planeringsintervallet. Övriga orter i länet ligger inom eller strax över planeringsinter-

vallen. Mora kommun har exempelvis fått en högre befolkningsökning än väntat. Befolkningstalet 1980 uppgår till 19.300 mot planeringstalet 18.000 och kommunens egen prognos 18.500 (se tabell 2).

Även 1990 har länsstyrelsen lyckats bra med att förutse den framtida befolkningen i länet totalt. 289.000 invånare ligger nästan i mitten av det planeringsintervall man angav i länsprogram 1974.

Däremot är planeringstalet för de enskilda kommunerna 1990 klart avvikande i flertalet fall jämfört med bedömningen i länsprogram 1974. Av kommunerna i länet har Avesta, Borlänge, Ludvika, Malung och Vansbro utvecklats sämre än som länsprogrammet förutsåg. Falun, Gagnef, Leksand, Mora, Orsa, Rättvik och Säter har haft en mer positiv befolkningsutveckling än vad som angavs i planeringsintervallet för respektive kommun. Kraftiga nedgångar i vissa kommuner har därvid tagits ut av uppgångar i andra och bara ett fåtal av länets kommuner har hållit sig inom planeringsintervallet på lång sikt.



### 3.4 Kommentarer till jämförelserna

Vad betyder det då att avvikelser uppstod i förhållande till angivna planeringstal? Eftersom planeringstalen får betraktas som en målsättningsfolk mängd kan *negativa* avvikelser huvudsakligen tolkas på två sätt: att planerade regionalpolitiska insatser inte fått avsedd effekt – alternativt inte genomförts – eller att förutsättningarna som planeringen grundades på hade ändrats – det klassiska vid allt prognosarbete. Detta naturligtvis förutsatt att avsikten var att uppnå planeringstalen/intervallen och inte bara markera behov av insatser. De förutsättningar som avses i första hand är effekter av enskilda hushålls beslut att flytta eller företags beslut om befintlig eller ny verksamhet. Omstrukturering inom basnäringarna jord- och skogsbruk samt järnhantering kunde mycket snabbt leda till minskning av sysselsättning, vilket i många fall också medförde kraftig befolkningsminskning i vissa orter.

*Positiva* avvikelser var – i enlighet med länsplaneringens intentioner – eftersträvävärt så länge inte tillväxten avsåg storstadsområden. Det gällde ju att tillskapa tillväxtcentra utanför storstadsregionerna. Därvid fanns alltså ingen motsättning enligt länsplaneringens uppläggning. Däremot kan det knappast ha varit önskvärt för vare sig länsstyrelser eller kommuner med en alltför stor befolkningskoncentration till primära och regionala centra.

När det gäller förväntade negativa utvecklingstendenser finns det således "bromsar" som kan leda till att planeringstalen läggs för högt i förhållande till ett troligt utfall. För orter med stark tillväxtkraft kan det vara mycket svårt att bedöma en trolig utveckling både i tiden och totalt sett. Tröskelinvesteringar i infrastruktur kan leda till spiraleffekter som accelererar utvecklingen. Här kan man anta att både kommuner och länsstyrelser medvetet gjort försiktiga bedömningar för att inte framstå som optimistiska i överkant. Effekten av "försiktighetsprincipen" kan alltså bli att antagna planeringstal dras åt mitten snarare än utgör realistiska antaganden i egentlig mening. Metoden med planeringsintervall ger å andra sidan en möjlighet att rymma in både

mer positiva och negativa utvecklingstendenser.

### 3.5 Slutsatser

För kommunernas del var det naturligtvis önskvärt att få en så stark tillväxt som möjligt. Att framstå med negativa siffror i länsplaneringen var samma sak som att framstå som förlorare. Vilket företag skulle investera i en kommun i utförsbacke? Önskemålet från kommunernas sida var att få del av de regionalpolitiska insatserna. Ju fler orter man fick med i ortsklassificeringen, desto större var chanserna att hävda sig vid ansökningar om regionalpolitiskt stöd. Därför var kommunernas bedömningar i allmänhet mer positiva än länsstyrelsernas när det gällde befolkningsutveckling. Länsstyrelserna, å sin sida, såg att summan av kommunernas planerade befolkningsutveckling ofta vida översteg vad som kunde anses realistiskt. Det återstod därför att stryka i kommunernas "önskelista" eller att acceptera vissa överbud. Konflikten mellan kommunernas önskemål och länsstyrelsernas bedömningar om vad resurserna kunde anses räcka till var ett problem som sannolikt bidrog till länsplaneringens sammanbrott.

## 4. Resultat från intervjuer och enkät

### 4.1 Genomförande av intervjuer

Jag har valt att genomföra intervjuer med två personer som båda varit delaktiga i arbetet med den regionalpolitiska propositionen från 1972, men som även har egna erfarenheter från genomförandet av ortspolitiken. Gösta Oscarsson var med i en grupp på fyra personer som skrev själva propositionen och diskuterade utformningen med dåvarande statsrådet Holmqvist. Oscarsson har också varit verksam vid länsstyrelsen i Värmland. Christer Stighäll var vid tiden för utarbetandet av propositionen knuten till ERU (Expertgruppen för regional utveckling). Senare kom Stighäll att ansvara för genomförande av ortspolitiken

i Norrtälje kommun. Att bara genomföra två intervjuer har naturligtvis nackdelar eftersom man riskerar att få en alltför snäv bild av den företeelse som studeras. Genom att jag kunnat jämföra informationen med skriftliga källor och med enkätmaterialet gör jag emellertid bedömningen att fler intervjuer endast i begränsad omfattning hade kunnat tillföra nya fakta.

#### 4.2 Hur propositionen kom till

ERU, där Stighäll arbetade, ansvarade för forsknings- och utredningsarbetet i samband med regionalpolitiken medan Oscarssons grupp, under ledning av Bengt Thufvesson på inrikesdepartementet, stod för den faktiska utformningen av propositionen. Under 1971 släppte gruppen på departementet en "provballong", ett förslag som pekade ut 6-7 platser i landet som storstadsalternativ. Förslaget skickades ut på remiss, men väckte en våldsam opposition. Gruppen fick instruktioner att i stället utforma ett förslag med s k primära centra i alla 24 länen.

När propositionen skrevs 1971-72 var det primära målet att sätta stopp för storstadsregionernas till synes obändiga tillväxt. Redan då pekade befolkningstalen mot att en omsvängning var på gång, men det dröjde tre-fyra år innan departementsgruppen insåg vad som faktiskt skett. "*Den politiska drivkraften för hela ortssystemsarbetet, hela länsplaneringsarbetet, var nettoflyttningarna i landet. När nettoflyttningarna 1970-71 behagade att i stort sett upphöra – av skäl som vi egentligen inte begrep – då försvann drivkraften*" (Gösta Oscarsson).

Modellen som man utgick ifrån innebar centralstyrning av planeringen. "*Hela den modellen har ju ett drag av 60-tal, den tilltron som förmodligen hade stöd av en majoritet på 60-talet. Men där man ju under 70-talet, markerat ännu starkare under 80-talet, har sagt att centralstyrning fungerar inte, vi måste acceptera en decentralisering av beslutsfattande i all mening*" (Christer Stighäll).

Regionalpolitiker har alltid anklagat makroekonomer för att analysera landet som "en

punkt". Regionalpolitikerna resonerade emellertid på samma sätt när det gällde regionerna. "*Om bara regionen har en god utveckling – då är det bra! Och vi tenderade att glömma (eller bortse ifrån) de faktiska variationerna inom regionen.*" (Gösta Oscarsson). Vad som hände utanför centralorten var en fråga för den kommunala planeringen, en uppgift som man sällan hade möjligheter att lösa. Problem kunde också uppstå i gränsområden mellan olika län. Kommuner på ömse sidor om gränsen kunde ha mer gemensamt med varandra än med länets övriga kommuner. Ortssystempolitiken utgick ifrån att länet var överordnat kommunala intressen.

#### 4.3 Genomförandet

När länsplanering 1974 genomfördes sattes ortsplanningen på prov, nu skulle den genomföras i praktiken. Men eftersom befolkningsutvecklingen hade svängt var motivationen i län och kommuner inte särskilt stor. Den generation planerare som var aktiva på 70-talet var emellertid starkt präglade av den mycket snabba urbanisering som hade ägt rum tidigare, och hade svårt att acceptera att även glesbygden kunde ha utvecklingsförutsättningar. Genom transfereringar i ekonomin skapades förutsättningar för en expansion inom offentlig sysselsättning som ingen hade räknat med, och som särskilt gynnade glesbygden.

Den bristande tilltron till länsplaneringens prognoser och planeringstal var en av orsakerna till att kommunerna tappade intresset för genomförandet av ortspolitikerna. "*Åminstone här i länet (Stockholms län, J. N. anm.) förlorades tilltron till prognosmodellen när länsstyrelsen hade krav på sig från regeringen att länsramen – vi fördelar den. Det blev en lite för sovjetisk planekonomisk modell. Det är planen som gäller även om verkligheten ser annorlunda ut*" (Christer Stighäll).

En annan orsak till ortspolitikens sammanbrott var att de medverkande kommunerna inte upplevde att de hade tillräcklig nytta av systemet. "*Ett regionalt samarbete fungerar om alla parter känner att de har nytta av det, ett egenintresse. De svaga, tillbakagående,*

(kommunerna, J. N. anm.) såg det här som en räddningsplanka. De som hade tillräcklig växtkraft tyckte att det var en onödigt teoretisk konstruktion" (Christer Stighäll). Även bland dem som varit med om att utforma propositionen var missnöjet utbrett. "Vi som sysslade med de här planeringstalen var ju rent ut besvärade av dem. (...) Det hade varit rimligt att ha planeringstalen om det hade varit så att man hade medel som stod i någon rimlig relation till behoven. Eftersom man inte hade det så fick man ju bara den negativa psykologiska effekten" (Gösta Oscarsson).

Ett resultat som kunde påvisas var emellertid utlokaliseringen av statliga verk som skedde till vissa utvalda primära centra i landet. I de regioner som gynnades av detta var man förstås glada, men i andra delar av ländet ansåg man sig förbigångna. Det fanns inte resurser för att ens alla primära centra i landet skulle bli mottagare av regionalpolitiskt stöd. När kommunerna blivit medvetna om att de inte kunde räkna med att få del av några ytterligare insatser uteblev förstås inte kritiken. Allt fler frågade sig "...vad ska vi syssla med detta för?" Gösta Oscarsson). Frikopplingen mellan åtgärder och befolkningsmål var en uppenbar orsak till att ortssystempolitiken bröt samman.

Långsiktiga effekter av ortspolitiken kan påvisas, även om exemplen är få. Lokalisering av regionala högskolor, länsjukhus och vägplanering hör till det som kan nämnas. Klassningen av vägnätet har delvis grundats på ortsklassificeringen. Därigenom kan möjligen också effekter påvisas vad gäller trafiksystemet i övrigt.

#### 4.4 Hade ortspolitiken kunnat få en annan utformning?

Om man leker med tanken att det ursprungliga förslaget hade antagits med 6-7 utpekade storstadsalternativ, hur hade det sett ut då? Oscarsson och Stighäll är överens om att ortspolitiken hade kunnat bli mer framgångsrik med en mer koncentrerad satsning på färre storstadsalternativ. Det fanns behov av att avlasta Stockholm som tillväxtregion, det fanns det

både politiskt stöd för och faktiska möjligheter att genomföra. Då hade ett antal – ur internationellt perspektiv sett – konkurrenskraftiga regioner kunnat skapas med egen växtkraft.

Det finns emellertid exempel på hur ortspolitiken skulle ha kunnat få en mer verksam utformning på den lokala nivån. Christer Stighäll tog med sig idéerna från ERU och försökte applicera ortspolitiken i Norrtälje kommun. "Den nya kommunen bildades i januari 1970. Den här (ortsklassificeringen, J. N. anm.) var strategisk för oss under tiden när man förankrade grundsynen att Norrtälje var centralorten, att de övriga orterna var kommundelscentra som skulle ha en del primär service – inte all service. (Christer Stighäll).

Ortsklassificeringen användes också för att motivera vissa kommunala investeringar. Genom att påvisa ekonomiska tröskeeffekter skulle investeringar styras till orter med lämpliga utvecklingsförutsättningar. Norrtäljes utvecklingsprogram blev en förebild för integrering av fysisk, ekonomisk och social planering. Ansatsen präglades av ett lokalt utnyttjande av teorbildningen kring ortsklassificeringen. Det var dock få kommuner som förmodade att följa i Norrtäljes fotspår.

#### 4.5 Enkätundersökningen om ortspolitikens effekter

En enkät har under våren 1996 förmedlats till ett urval personer som varit verksamma vid länsstyrelser i landet i samband med genomförandet av ortspolitiken på 70-talet eller – i något fall – senare fått inblick i verksamheten. Sammanlagt 12 enkäter skickades ut. Av dessa besvarades 10. Någon bortfallsanalys har inte kunnat genomföras då enkäten var anonym. Jag avser här att redovisa frågor och svar och därefter diskutera eventuella slutsatser i jämförelse med intervjumaterialet och tidigare undersökningar.

Den första frågan gällde inställningen till syftet med ortspolitiken, dvs att skapa storstadsalternativ och att påverka befolkningsutvecklingen i de utpekade centralorterna.

Alla svarande säger sig vara positiva till det generella syftet med ortspolitiken. "Framsynt

*modell att skapa regional balans på nivå under storstäderna*", nämns i ett svar. *"Bra politik att klassificera orter efter deras relativa betydelse"*, skriver en annan person. En svarande anser syftet emellertid vara orealistiskt.

Nästan lika tydligt utslag ger nästa fråga som gäller inställningen till ortspolitikens metoder, men här är svaren utpräglat negativa till metoderna i stort. Nio av tio svarande är kritiska till användningen av planeringstal i ortspolitiken. Ortsklassificeringen är de flesta också kritiska till, men här är det tre som anser att ortsklassificeringen var befogad. *"Metoderna var för partiella och stela. Backades ej upp av den centrala nivån genom någon 'åtgärdsplan'. Bördan lades som vanligt på de lägre nivåerna, främst länsstyrelserna"*. I ett annat svar kan vi läsa: *"Verkningslösa, inget samband mellan mål och metoder, inga operativa insatser fanns kopplade till 'metoden'"*. En mer positiv inställning kan uttydas av detta svar: *"Ortsklassificeringen – ett viktigt regionalpolitiskt medel. Planeringstalen i något mindre grad"*.

Nästa fråga i enkäten handlar om de svarande försökt att aktivt påverka ortspolitiken i samband med genomförandet. Samtliga utom en svarar att så varit fallet. De svarande har i allmänhet haft chefspositioner vid länsstyrelserna, det är därför naturligt att de har haft möjlighet att påverka genomförandet. Sätten som de försökt påverka politiken på varierar. Arbetet med länsplaneringen innebar mycket kontakter med kommuner, landsting och statliga myndigheter. Förslagen från respektive län innehöll t ex ofta synpunkter på tillämpningen av ortspolitiken. Några har också aktivt medverkat vid utarbetandet av själva propositionen.

Sedan innehåller enkäten frågor om betydelsen av ortsklassificering och användning av planeringstal i det län där svaranden varit verksam. Här finns fasta svarsalternativ, men också möjligheter att specificera på vilket sätt den svarande anser att politiken haft eller inte haft betydelse.

När det gäller ortsklassificeringens betydelse svarar fyra av tio att den har haft stor eller ganska stor betydelse i det egna länet. Sex av

tio anser således att ortsklassificeringen haft liten eller ingen betydelse alls. Av dem som anger att ortsklassificeringen haft betydelse anger två att utlokaliseringen av statliga verk och regionala högskolor varit viktiga resultat. De två andra anför exempel på hur ortsklassificeringen använts vid prioritering av resurser inom länet. De som anger att ortspolitiken inte haft någon eller endast liten betydelse anger som orsak det faktum att utlokaliseringen av statliga verk gick dem förbi, att politiken inte ingick i någon bredare och sammanhållen regional utvecklingsstrategi eller att det inte fanns någon operativ politik kopplad till klassificeringen, vilket är i stort sett samma sak.

Att planeringstalen inte hade någon nämnvärd betydelse kunde vi uttolka av en tidigare fråga. Här kan vi också klargöra mer i detalj hur det förhåller sig. Nio av tio svarande anser att planeringstalen haft liten eller ingen betydelse alls. Avsaknad av styrinstrument är en viktig orsak till detta enligt flera svar på enkäten. En anser att planeringstalen haft ganska stor betydelse. Den som säger det anger som skäl att bedömningarna av befolkningsutvecklingen i kommunerna under 1970- och 80-talen trots allt påverkade planeringen.

I ett avslutande, helt öppet, svarsalternativ fanns möjlighet att själv lägga till information om ortspolitiken. En svarande påpekar att *"Ortsklassificering tillämpas fortfarande på kommunnivå, liksom transnationell nivå"*. *Ett ev. nytt ortssystem idag skulle troligen skilja sig från 70-talets. Kanske i form av samverkan i nätverk/regioner, i stället för konkurrens mellan enskilda orter"*. Samma tema tas upp i ett annat svar. Som en sammanfattning vill jag citera ett svar som på ett tydligt sätt uttrycker hur ortspolitiken från 70-talet kan beskrivas. Jag återger här svaret i sin helhet.

*"Ortsklassificeringen och planeringstalen skall ses som företeelser för sin tid – 1960- och 70-talen. Det var en tid då den aktiva regionalpolitiken kom igång och då bostads- och samhällsbyggandet var mycket omfattande. Det fanns ett behov av underlag för prioriteringar och inriktningar inom politiken och samhällsbyggandet. Det fanns – med dagens erfarenheter och ögon – en*

*för stark tro på möjligheterna att planera och styra utvecklingen. Ortsklassificeringen och planeringstalen hade en betydelse i de avseenden jag pekat på men de fick inte den påverkan och det genomslag som vi som jobbade med dessa planeringsinstrument trodde de skulle få. Och den insikten växte fram under senare delen av 70-talet och början av 80-talet. Och det var heller ingen som försökte driva utvecklingen efter dessa planeringsinstrument när denna insikt vunnits”.*

## 5. Slutsatser

### 5.1 Jämförelser mellan resultat från tidigare studier samt intervjuer och enkäter

Resultaten från de undersökningar om ortspolitikers effekter som jag genomfört stämmer relativt väl överens med de studier som beskrevs av Magnusson (1980). Ortpolitiken var – generellt sett – inget verksamt medel för att styra befolkningsutvecklingen från storstadsområdena till primära och regionala centra i landet. Andra former av transfereringar inom samhällsekonomin har påverkat befolkningsutvecklingen mer i decentraliserande riktning. Däremot har vi kunnat se vissa effekter av ortspolitiken, vilket gör att tidigare slutsatser behöver modifieras. Först en kortfattad jämförelse av resultaten.

De frågor som ställts i Magnussons studie och min egen enkät är inte helt överensstämmande. Jag har ställt mer specifika frågor om ortspolitikers innehåll beträffande ortsklassificering och planeringstal. Målgruppen för Magnussons studie var politiker, kommunplanerare och länsplanerare. Jag har begränsat mig till att kontakta länsplanerare. Antalet enkäter var i min undersökning dessutom mycket begränsat. Inriktningen har i stället varit mer kvalitativ.

Min undersökning visar att inställningen till syftet med ortspolitiken var positiv, men att länsplanerarna var kritiska till metoderna. Det fanns uppenbarligen en diskrepans mellan

mål och medel som kommer till uttryck både i intervjuer och enkät.

Drygt hälften av politiker och tjänstemän i kommunerna ansåg att länsplanerna inte haft någon betydelse alls i Magnussons studie. En tredjedel av de svarande ansåg att planeringen hade haft positiv inverkan (Magnusson 1980 s 166). Min enkät till länsplanerare visar en liknande inställning till ortsklassificeringen som var en del av länsplaneringen. Fyra av tio anser att ortsklassificeringen haft stor eller ganska stor betydelse. När det gäller de använda planeringstalen är kritiken hårdare. Där anser nio av tio svarande att planeringstalen haft liten eller ingen betydelse alls.

Magnussons slutsats att varken befolkningstalen eller ortsklassificeringen i praktiken kunde ligga till grund för resursfördelning och samhällsplanering i länen (Magnusson 1980 s 160) behöver enligt min uppfattning modifieras. När det gäller befolkningstalen (planeringstalen) så är slutsatsen korrekt, men inte med avseende på ortsklassificeringen. Intervjuer och enkäter har visat exempel på – om än i liten omfattning – att ortsklassificeringen använts i samband med utlokalisering av statliga verk men också som grund för lokalisering av regionala högskolor samt för lokalisering av länsjukhus. Även vägplaneringen nämns som exempel på att ortsklassificeringen använts i den statliga planeringen. Eventuella effekter för befolkningsutvecklingen i gynnade orter är dock sannolikt begränsade till en relativt kort tidsperiod i samband etableringen av verksamheten, möjligen med undantag av vägplaneringen.

Vi har också kunnat ge exempel på hur ortsklassificeringen kunnat användas i kommunal planering i Norrtälje för att fördela resurser mellan orter. Detta användningssätt har dock inte kunnat beläggas i andra kommuner. Totalt sett är ändå resultaten av ortspolitiken mycket begränsade med hänsyn till de förväntningar som fanns i samband med införandet av den samma.

## 5.2 Tolkning av resultat

Några av huvudaktörerna i "spelet" om ortspolitiken är staten, kommunerna, hushållen och företagen. Staten, med länsstyrelserna som sin förlängda arm, initierade ortspolitiken och avsåg att utnyttja denna för att uppnå välfärdspolitiska mål. Kommunerna bejakade denna politik endast i den mån den egna kommunen gynnades. Hushåll och företag var inte direkt delaktiga i genomförandet av ortspolitiken. När befolkningsutvecklingen vände i början av 70-talet, och inflyttningen till storstadsområdena stannade upp, svarade hushåll och företag på andra signaler, som inte hade med regionalpolitiken att göra. Omstruktureringen av näringslivet gav andra förutsättningar för sysselsättning än tidigare och expansionen av den offentliga sektorn i kommunerna och landstingen tog fart (Nyström 1994). Dessutom fick kvalitativa aspekter på boendet större betydelse. Kritiken mot ett ensidigt byggande av flerfamiljshus fick effekter på bostadspolitiken. Att dessa företeelser sammanföll i tiden med ortspolitikkens genomförande var nog snarast en tillfällighet.

Om de regionalpolitiska åtgärderna skulle få långsiktigt strukturella effekter hade det varit nödvändigt att koncentrera insatserna till ett fåtal regioner i landet. Att sprida ut resurserna till primära centra i alla län, på det sätt som den regionalpolitiska propositionen angav, var fel anser några av dem som varit aktiva vid framtagande av propositionen. Ser vi på möjligheterna att påverka attraktivitet i lokala ortssystem krävs dels koncentrerade insatser, dels att grundläggande strukturer i systemet kan påverkas. De tillgängliga resurser som stod till regionalpolitikens förfogande var inte tillräckliga för att uppnå dynamiska effekter i ortssystemen.

Till grund för ortspolitiken på 70-talet låg målsättningen att förhindra en ohämmad befolkningstillväxt i storstadsregionerna och att försöka bibehålla ett befintligt bosättningsmönster. På vilken nivå avsågs då bosättningsmönstret att bibehållas? Det fanns inte officiellt angivet men i praktiken var det länet som var bas i regionalpolitiken även om analyser av problem skedde på kommunnivå (Back,

Eriksson 1988 s 255). När sedan befolkningsökningen i storstadsområdena stannade upp – så att säga av sig självt – upphörde också befolkningsfördelningen att vara ett problem – med länsplaneringens synsätt – även om enskilda orter i kommunerna fortsatte att avfolkas.

En av de mest påtagliga effekterna av ortspolitiken var utflyttningen av statliga verk. Beslutet 1971 att 10.500 tjänster skulle flyttas till sekundära centra i landet blev en vitamininjektion för de orter som gynnades (Ibid. s 258).

Genom flera beslut (1975, 1979 och 1982) decentraliserades successivt ansvaret för regionalpolitiken till länsstyrelserna (Ibid. s 259). Därigenom hade också den statligt styrda ortspolitiken officiellt avvecklats. En ortspolitik som, enligt flera bedömare, var dödsdömd redan då propositionen lades på bordet. En orsak till misslyckandet var förhoppningar – inte minst från kommunernas sida – att åtminstone de högst rankade orterna skulle få del av de regionalpolitiska satsningarna. När dessa satsningar uteblev (förutom när det gäller utflyttningen av statliga verk) höjdes många kritiska röster. På länsstyrelser och i kommuner försvann på kort tid tilltron till ortspolitiken.

## 6. Sammanfattning

1972 antog riksdagen en regionalpolitisk proposition som bl a innehöll riktlinjer för ortspolitiken i Sverige. Syftet med denna artikel är att diskutera eventuella effekter som riktlinjerna för ortspolitiken har fått för befolkningsfördelningen. Har den regionala befolkningsfördelningen – som avsikten var – påverkats i någon större utsträckning? Har ortspolitiken bidragit till att befolkningsströmmarna från glesbygd till tätorter har stannat upp, eller är det andra faktorer som påverkat ortsutvecklingen?

Bakgrunden till regionalpolitiken beskrivs liksom hur den regionalpolitiska propositionen arbetades fram. Det var första gången ett samlat grepp togs för att samordna de regionalpolitiska åtgärderna. Det primära målet var

att motverka storstadstillväxt och verka för en mer balanserad befolkningsutveckling där länens centralorter kunde fånga upp den befolkning som lämnade glesbygden. Ortsklassificering och användande av planeringstal för befolkningen i län och kommuner var medel för att uppnå detta mål.

Det var en rationell beslutsmodell som utgick ifrån "policy analysis", ett tekniskt systemtänkande med en kvantitativ analys som grund, som användes för att utforma ortspolitiken. Genom att använda ett aktörsperspektiv vid analys av ortspolitiken kan man dra slutsatsen att de åtgärder som vidtogs för att påverka ortsstrukturen var helt otillräckliga för att uppnå långsiktiga effekter. Därigenom kom inte heller ortspolitiken att påverka befolkningsutvecklingen i nämnvärd omfattning.

Varför misslyckades ortspolitiken? För kommunernas del var det naturligtvis önskvärt att få en så stark tillväxt som möjligt. Att framstå med negativa siffror i länsplaneringen var samma sak som att framstå som förlorare. Konflikten mellan kommunernas önskemål och länsstyrelsernas bedömningar om vad resurserna kunde anses räcka till var ett problem som sannolikt bidrog till länsplaneringens sammanbrott.

De intervjuer och den enkät som jag genomfört visar att de negativa attityder till ortspolitiken som kunde konstateras vid tidigare studier fortfarande kvarstår.

Min undersökning visar dock att inställningen till syftet med ortspolitiken var positiv, men att länsplanerarna var starkt kritiska till metoderna. Det fanns uppenbarligen en diskrepans mellan mål och medel som kommer till uttryck både i intervjuer och enkät.

Magnussons slutsats att varken befolkningstalen eller ortsklassificeringen i praktiken kunde ligga till grund för resursfördelning och samhällsplanering i länen behöver enligt min uppfattning modifieras. När det gäller befolkningstalen (planeringstalen) så är slutsatsen korrekt, men inte med avseende på ortsklassificeringen. Intervjuer och enkäter har visat exempel på – om än i liten omfattning – att ortsklassificeringen använts i samband med

utlokalisering av statliga verk men också som grund för lokalisering av regionala högskolor samt för lokalisering av länsjukhus. Även vägplaneringen nämns som exempel på att ortsklassificeringen använts i den statliga planeringen. Eventuella effekter för befolkningsutvecklingen i gynnade orter är dock sannolikt begränsade till en relativt kort tidsperiod i samband med etableringen av verksamheten, möjligen med undantag av vägplaneringen.

Vi har också kunnat ge exempel på hur ortsklassificeringen kunnat användas i kommunal planering i Norrtälje för att fördela resurser mellan orter. Detta användningssätt har dock inte kunnat beläggas i andra kommuner. Totalt sett är ändå resultaten mycket begränsade med hänsyn till de förväntningar som fanns i samband med införandet av ortspolitiken.

Jan Nyström

### Skriftliga referenser

- Back, P.-E., Eriksson, A. (1988) 'Svensk regionalpolitik 1965-1987. NordREFO. Om regionalpolitiken som politikområde, s 252-273. Helsingfors.
- Borgegård, L.-E., Håkansson, J., Malmberg, G. (1995) Population redistribution in Sweden – long term trends and contemporary tendencies. *Geografiska annaler 77 serie B 1995:1*, s 31-45.
- Clason, A. (1982) *Plantänkande och planering – en studie i 1940-talets samhällsplaneringsidéer och initiativ*. M 11:1982. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning.
- Christaller, W. (1933) *Die zentralen orte in Süd-Deutschland*. Jena. Engelsk version 1966.
- Elander, I. (1991) Socialdemokratien och samhällsplaneringen. *Urban studies. Perspektiv på planering*, s 75-108. (Red. Hall). Uppsala.
- Forsberg, H. (1989) Ordnad exploatering. Fysisk riksplanering växer fram. *Choros 1989:1*. Institutionen för kulturgeografi och ek. geografi. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Forsberg, H. (1992) En politisk nödvändighet. En studie av den fysiska riksplaneringens introduktion och tillämpning. *Linköping studies in arts and science*. Linköping.
- Friedmann, J. (1987) *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton, New Jersey.

Kristensson, F. (1967) *Människor, företag och regioner: en strukturell analys*. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Almqvist & Wiksell.

Magnusson, H. (1980) *Kommunerna och den regionala planeringen – en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Lund: Studentlitteratur

Länsplanering 1974. Länsstyrelsen i Kopparbergs län. Länsplanering 1974. Länsstyrelsen i Värmlands län.

Nyström, J. (1990) Stockholms stadsland. Om förändringsprocesser i en storstads ytterområden. *Meddelanden serie B 72*. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.

Nyström, J. (1994) Tätortslandskapet i Sverige. En studie av tätorters befolkningsförändringar under 1980-

talet. *Kulturgeografiskt seminarium 1/94*. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.

Riksdagen (1972) *Proposition 111* med bilagor.

Wittrock, B., Lindström, S. (1984) *De stora programmens tid; forskning och energi i svensk politik*. Stockholm.

Öhman, J. (1991) Städerna och det hierarkiska ortssystemet. I Berger (red) *Samhällets geografi*. Nordisk samhällsgeografisk tidskrift s 29-44, Stockholm.

## Muntliga referenser

Gösta Oscarsson, NUTEK, intervju 1996-05-03

Christer Stighäll, NIHAB, intervju 1996-05-22

## The 1996 U.S. Presidential Election: Return of the "Comeback Kid"

The 1996 American presidential election was, to a considerable degree, a status quo event. Bill Clinton won a second consecutive term, something accomplished by only two other Democrats in this century (Woodrow Wilson in 1916 and Franklin D. Roosevelt in 1936). The Republicans retained their majorities in both houses of Congress, the first time that has happened since 1930. Incumbents of both political parties did very well; over 90 percent of the incumbent House members were duly re-elected. Third-party candidate Ross Perot did poorly, losing more than half of the votes he got in 1992. Voter turnout was down sharply, as were television coverage of the campaign and viewing of the presidential debates.<sup>1</sup> The hunger for change, so prevalent in 1992, and again in 1994, gave way to the mysterious calm of 1996.

What happened to the boiling American political discontent of the early-to-mid-1990s?<sup>2</sup> How did the United States end up with a divided government after a tumultuous period that threw out a Republican President in 1992, shattered a Democratic Congress in 1994 and upended sixty years of social welfare legislation in 1995?<sup>3</sup>

How could Clinton come back from the devastating defeat his party suffered in 1994 and easily win re-election two years later? These are questions that political scientists will be studying for years to come. The answers provided in this summary article are of necessity more preliminary, as we go about analyzing the presidential campaign, the election results, and the issue of what the 1996 election may portend for the future.

## The Presidential Campaign

Perhaps the most remarkable thing about the 1996 election is not what happened during the course of the campaign, but the changing mood that occurred among the American voters between the 1994 midterm elections and the November 5 presidential contest two years later.<sup>4</sup> In the spring of 1995, Bill Clinton's presidency looked as if it was on life support. Six months earlier the Republicans, for the first time in 40 years, had won a majority of the seats in both houses of Congress. The president's approval rating was in the 40s; polls had him trailing likely Republican nominee Bob Dole by some 15 percentage points. White House polling showed that voters associated Clinton with three main issues: gays in the military, the tax increase in the 1993 budget and the health care reform debacle. At a memorable prime-time press conference in